



Universidad del Salvador

Facultad de Ciencias Sociales

Departamento de Posgrado

Doctorado en Relaciones Internacionales

Política Exterior en el Mercosur:

Convergencia política y relacionamiento externo

1991-2006

Tesis por Enrique Martínez Larrechea

Director de tesis: Prof. Alberto Methol Ferré

Buenos Aires, 17 de mayo de 2007



ORACIÓN A LOS PINARES ANDINOS

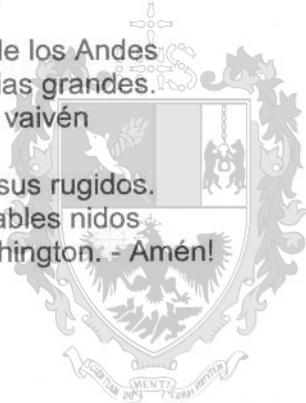
En la sien pedregosa de la montaña andina
allí están: con adusta firmeza de titanes.
En sus troncos un ígneo tropel se arremolina
de lavas, que desciende, lento, de los volcanes.

Oh, formas descarnadas. La nieve blanquecina
les da unos tintes trágicos cuando los huracanes
desatan sus violencias frenéticas de ruina,
en medio de fantásticos hervores de ademanes.

Pinos que circundáis, las cumbres de los Andes
sedientos de la altura de las potencias grandes.
Pinares que os mecéis con bárbaro vaivén

Cuando las tempestades preludian sus rugidos.
Los cóndores os llenen de innumerables nidos
que avanzan ya las águilas de Washington. - Amén!

Emilio Oribe



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Índice	Página
Carátula	1
Oración a los Pinares Andinos	2
Índice	3
Sumario / Palabras clave	4
Abstract /Key Words	4
Agradecimientos	5
Introducción	7
Presentación	12
Primera Parte: Marco conceptual	23
Antecedentes Conceptos centrales y discusión de marcos conceptuales relevantes para el campo	23
Perspectivas latinoamericanas y cuestiones de política exterior.	24
La alianza argentino-brasileña y el MERCOSUR	44
Methol: la "Magna Patria" y la formación del estado continental.	44
Conclusiones parciales de la Primera Parte: Marco conceptual	51
Aspectos metodológicos	56
Conclusiones parciales de la Primera Parte: Aspectos metodológicos, el aporte de las entrevistas	67
Segunda Parte: La política exterior en el MERCOSUR: consulta y concertación política y reracionamiento externo.	70
Conclusiones parciales de la Segunda Parte.	125
Discusión y conclusiones generales	131
Referencias bibliográficas	148
Documentos consultados especialmente	160
Intervenciones en Naciones Unidas	162
Decisiones del Consejo Mercado Común	162
Listado total de intervenciones relevadas en el Índice de Discursos de UNBISNET	188
Bibliotecas y Centros de Documentación consultados	197
Personas entrevistadas y/o que recibieron cuestionarios	198
Anexos documentales	199

Sumario / Palabras clave / Abstract / Key Words

La presente tesis intenta contribuir al conocimiento de la política exterior en el Mercosur, con foco en los procesos de diálogo político y relacionamiento externo y en dimensiones tales como: identidad, valores y principios del Mercosur como sujeto del derecho y la política internacionales; el contenido y mecanismos del diálogo político y el relacionamiento externo y las perspectivas globales del Mercosur.

La hipótesis de partida es que el proceso de concertación política en el Mercosur es importante y creciente, y que existe un fuerte perfil de convergencia en la política exterior en el Mercosur. Este proviene de la creciente autonomía de América Latina en los últimos veinte años y se sustenta probablemente en un cuadro complejo de condiciones y factores impulsores: formas de percepción y creencias compartidas y necesidades de incrementar la seguridad económica y política de la región en un deseable contexto de multilateralismo. El proceso de convergencia se vincula al más amplio de inserción sudamericana en el nuevo contexto global, y supone el desarrollo gradual de una política exterior común. A través de la revisión bibliográfica y documental, entrevistas a expertos, análisis de contenido de ciertos documentos del proceso de concertación política del Mercosur, se intenta indagar la pertinencia de las hipótesis guía formuladas y establecer el perfil específico que adopta la convergencia de la política exterior en el bloque.

En suma, el estudio aporta una visión y una explicación de un proceso relativamente nuevo y aun en marcha en la región: la construcción del diálogo político en el bloque regional, sostenido por el Foro de Consulta y Concertación Política, sobre el que no ha habido hasta el presente el necesario interés académico, en la perspectiva de los desafíos que habrán de hacer frente el Mercosur y la Comunidad Sudamericana.

Palabras claves: MERCOSUR, América Latina, Sudamérica, Integración regional, Política exterior común; Diálogo político, Relaciones Internacionales.

Agradecimientos.

A la República Argentina, que me suministró un apoyo económico decisivo para la realización del programa de doctorado de la Universidad del Salvador, en el marco del programa de becas Mutis de cooperación con Europa.

A la Universidad del Salvador, que me ofreció un programa de posgrado de excelencia.

A mi orientador de tesis y amigo, el profesor Alberto Methol Ferré, cuya original experiencia teórica y humana de comprensión de la unidad sudamericana y de la integración en el Mercosur, está en el núcleo de esta tesis (aunque dista de ser él el responsable de sus muchas insuficiencias) y a quien, como muchos, debo inspiración, orientación y magisterio. Me une a él, pues, un múltiple agradecimiento.

A los licenciados Miguel Vallone y Valeria Pataccini, de la Dirección Nacional de Cooperación Internacional del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina, quienes en el marco del citado programa de becas Mutis, me facilitaron trámites recurrentes, debo un reconocimiento especial. De algún modo, sin saberlo, ellos me recordaron mi compromiso con el resultado final: la tesis; personificaron en el proceso, mi especial deuda de gratitud a la Argentina, un sentimiento que neutralizó cualquier tentación desertora y que me impulsó a cumplir con mi contrapartida.

Adicionalmente, agradezco a Miguel el rico intercambio mantenido más tarde, mientras ambos integrábamos el Comité Coordinador Regional del Sector Educación del MERCOSUR, uno de cuyos subproductos es la participación de ambos en un libro editado por la Comunidad Andina de Naciones, relativo a la integración educativa¹.

En la Universidad del Salvador, muchos funcionarios de la Facultad de Ciencias Sociales, demostraron su eficiencia y hospitalidad. Entre ellos, los funcionarios de Bedelía: Carmen Bertolucci, Jorge, Diego y otros.

A nivel académico, debo mencionar a la secretaria académica, profesora María Amelia Bussio y a quienes coordinaron a su turno el programa, los profesores Abelardo Jorge Soneira y Carlos Fernández Pardo, así como a los profesores Willy Makin, Roberto Bissio, Nora Mendizábal, Guillermo Figari, Jorge Adot y a Carlos Escudé, quien visitó nuestra aula, exponiendo con su brillantez característica el proceso de *serendipity* que lo condujo a la elaboración de su tesis doctoral (y con quien no tuve el honor de coincidir en otros aspectos, lo que no resultará sorprendente al desprevenido lector que, munido de paciencia y buena voluntad, culmine la lectura de mi trabajo).

Entre mis colegas del programa, debo agradecer a mi colega y amiga argentino-brasileña, profesora Patricia Cavalcanti², por su disposición a ayudarme en la conexión con el caso brasileño y a la profesora Adriana Pagani, quien hizo lo propio en relación al caso argentino, pues compartimos un objeto de análisis similar.

Adriana Pagani además, me sugirió referencias bibliográficas y formuló comentarios al manuscrito por lo que agradezco también a ella su apoyo y amistad.

¹ Instituto Internacional de Integración (2000) *El proceso de la integración educativa. Mesa redonda Convergencia Mercosur-Can*. La Paz: Convenio Andrés Bello / Instituto Internacional de Integración.

² Coordinadora de la maestría en relaciones internacionales de la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales (UCES)

Mi antecesor en la Dirección de Educación del MEC, el Lic. Ernesto Puiggrós, me apoyó institucionalmente en mi postulación al programa, y a él cabe especial reconocimiento.

En el proceso me alentaron colegas y amigos. La doctora Luisa Peirano me demostró a menudo su interés en mi trabajo y fueron especialmente ricos los intensos intercambios y discusiones mantenidos con mi amigo Luis Horacio Vignolo Torrens, en torno a muchos de los temas de esta tesis.

Muchos académicos, expertos y diplomáticos aceptaron entrevistarse conmigo y aportarme su invaluable perspectiva sobre los asuntos sobre los que trata esta tesis. Este agradecimiento los incluye a todos por igual (sus nombres figuran en anexos), pero en la imposibilidad de mencionarlos a todos aquí, quiero destacar muy significativamente, a Fernando González Guyer, coordinador de la Red de Investigaciones Económicas del Mercosur; a Félix Peña, directivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, a Roberto Russell, director de la maestría en relaciones internacionales de la Universidad Torcuato di Tella; a Julio M^a Sanguinetti y Luis Alberto Lacalle, ex presidentes de la República Oriental del Uruguay; a Didier Operti, secretario general de ALADI y ex Ministro de Relaciones Exteriores del Uruguay; a Gustavo Magariños, ex secretario general de ALADI; a Alejandro Perotti, Oscar Stark, Marcel Vaillant y Deisy Ventura, asesores de la Secretaría Técnica del Mercosur y a los Embajadores Agustín Espinoza, Juan Carlos Olima, Bernardo Pericás Netto y Gonzalo Rodríguez Gigena, miembros del Comité de Representantes Permanentes del Mercosur.

El apoyo de familia fue clave. Mi padre y mi madre, me equiparon originalmente con el amor por "nuestra América", al decir de Martí. Mi esposa Adriana y mi hija Federica, integran el núcleo del sentido que uno intenta transferir a empresas mayores. Federica es además, una genuina representante de la generación que habrá de vivir y de crear en una América del Sur unida, próspera e independiente, y esa fuerza impulsora tiene aquí parte de su impronta.

Aun a riesgo de parecer demagógico o prosopopéyico, debo decir que mi deuda es también con patriotas, pensadores y estadistas que como Artigas, San Martín y Bolívar, Rosas, Oribe, Lucas Alamán, Rodó, Ugarte, Irigoyen, Haya de la Torre, Perón, Herrera, Prebisch, Aníbal Herrera, Jorge Abelardo Ramos y Wilson Ferreira Aldunate, entre muchos otros latinoamericanos construyeron, de manera pluralista y complementaria, sin mengua del amor de cada quien por su patria chica y su propia autonomía, la tradición intelectual y política de la integración de la América del Sur (y de nuestra América Latina).

Pero, si puedo decirlo, mi mayor agradecimiento es al pueblo latinoamericano, desde Ayacucho a las Malvinas y desde Montevideo a Cuzco; desde la Redota y el Éxodo artiguista, al Ariel de Rodó y desde el indiecito Juan Diego de Guadalupe a la segunda época de la "Nexo", de Methol, Reyes Abadie y Ares Pons.

Si uno, desde el privilegio de la educación superior, puede aportar mínimamente algo a la comprensión de los desafíos contemporáneos de ese pueblo, estará colmada la tarea que iniciamos y recorreremos, al decir de Kierkegaard, con "temor y temblor".

Introducción.

El mundo de comienzos del siglo XXI se caracteriza por una marcada tendencia de transición hacia la conformación de un mundo multipolar, que consolidará la emergencia de naciones-continetales, grandes bloques geo-culturales y políticos, surgidos de la agregación orgánica de los estados nacionales conocidos desde la modernidad. Esos grandes polos de poder mundial, en general coincidentes con naciones de porte continental son: Norteamérica (liderado por los Estados Unidos), Europa, Rusia, Japón y Asia, China e India.

Ratzel había percibido lúcidamente la conformación de estos múltiples polos en el momento en que los Estados Unidos emergen a la condición de estado continental; esta percepción se convierte de algún modo, no solo en surgimiento de perspectivas mundiales (como las de Mahan y de McKinder) sino también como un motor de la historia intelectual y política de América Latina. Sus primeras expresiones son Rodó, con su articulación de una primera visión autocentrada en el mundo latinoamericano en la línea de Torres Caicedo y el primer intento de ABC (Argentina, Brasil y Chile), propuesto por el lúcido Barón de Río Branco; estas expresiones fueron continuadoras de los atisbos de la generación de Bolívar y de Lucas Alamán. Luego habrían de venir la acción diplomática de Sáenz Peña y el Plan Pinedo, en Argentina; la propuesta del presidente Juan Domingo Perón de un segundo ABC y contemporáneamente con ella, el surgimiento de la CEPAL, desde la que habría articularse la mayor apoyatura intelectual al proceso de industrialización latinoamericano. Cuando la industrialización puede reunirse con la democratización política y la modernización social, en las últimas dos décadas, estuvieron dadas las condiciones para la conformación del espacio político sudamericano, un proceso del que somos testigos contemporáneos.

De algún modo la historia del siglo XX es la del paroxismo y muerte de los estados nacionales industriales. Paroxismo que conduce a las dos guerras mundiales y al holocausto (que tiene su tardía y febril expresión en el genocidio de los Balcanes en los noventa). En ese contexto, el rol y el destino de América Latina y, en particular de Sudamérica no están claros, ni son predeterminables a priori. Dependen de un cúmulo de factores de diverso orden y en última instancia de la voluntad de las naciones de esta zona del mundo para conformar algo más que una diáspora de pueblos menesterosos, simples "extras" del largometraje de la historia, condenados de antemano a un anonimato congénito y trocar ese rol por el de pueblos libres y

soberanos, capaces de contribuir con un nuevo orden internacional, basado en valores superiores de la humanidad, como la justicia, la paz, la libertad y la seguridad.

En efecto, el destino de Sudamérica, en el concierto político internacional puede asemejarse al de un espacio invertebrado de adherentes periféricos a la superpotencia mundial que son los Estados Unidos de América; o, por el contrario, conformar en ella un polo de poder, un espacio de articulación de la voluntad de sus estados para inscribir en la historia el legado de su cultura y de su conciencia jurídica y política. Esa tradición política y jurídica, oriunda del mundo latino, se nutre de nueva savia en el pensamiento iusnaturalista del siglo XVI, proyectando en la modernidad un complejo de ideas, que incluyen el derecho de gentes, la centralidad de valores como la justicia y la paz internacionales, y la tensión orientada a hacer de la ecúmene un espacio de respeto por la personalidad humana y por la naturaleza.

Sin embargo y sea cual fuere la valoración que hagamos de los rasgos culturales y políticos que vertebran a las naciones de la región sudamericana se trata en este trabajo de establecer con claridad, en los marcos disciplinarios de las relaciones internacionales, los márgenes históricos con que cuenta América del Sur para articularse como sujeto relativamente autónomo de la política mundial.

Parecería que no existe posibilidad de destino para las pequeñas economías y sociedades, si no es en tanto miembros de los grandes bloques continentales que les permitan afirmarse en su identidad y valores y competir en pos de su desarrollo económico, social y político en un mundo comercialmente cerrado y políticamente hegemonizado.



Este es el sustrato de preocupaciones más amplias en que nuestro estudio se enmarcaría, pero sin duda no su materia específica. El estudio de la unidad sudamericana, o de América Latina, que nutrió el pensamiento más o menos utópico o realista de varias generaciones de latinoamericanos, no sería pasible de un análisis exhaustivo por un investigador individual (al menos no por este investigador) sino de un modo ensayístico y general. Designa, como objeto de estudio posible, más bien un *programa de investigación* en el sentido de Imre Lakatos³.

Siguiendo a Methol Ferré (2001), entendemos que la unidad sudamericana en el plano de la política internacional constituye en cierto modo y al menos en las etapas fundacionales, una función de la consolidación del Mercosur y del vínculo de Brasil con las naciones hispano-parlantes de la Cuenca del Plata y del Cono Sur. Es por ello que

³ Lakatos, I. (1978): *The Methodology of Scientific Research programs*. Londres: Cambridge University Press.

las condiciones teóricas y políticas de la posibilidad de una política exterior sudamericana suponen en primer lugar la coordinación macro-estructural de las políticas exteriores de las naciones mencionadas.

Decimos coordinación y ello no debe interpretarse como anonadamiento de las políticas exteriores nacionales, sino más bien como un proceso de potenciación y reforzamiento, signado por una dinámica virtuosa de acumulación y articulación de fuerzas sociales, económicas y políticas, en un marco histórico de diversidad e incluso heterogeneidad. Sin esa potenciación, por otra parte, las políticas exteriores nacionales, solo podrán ser un ejercicio de estéril aislamiento.

Sin embargo, la articulación argentino-brasileña y el Mercosur, que constituye su expresión sudamericana, no meramente bilateral ¿implican este proceso de convergencia de la política exterior, o, por el contrario, se han caracterizado por un rumbo internacional errático, dependiente en extremo de las agendas internas o de las peripecias externas, hasta llegar incluso, durante el período crítico 1999-2002, al fin de la *afectio societatis* (y como lo reclaman algunos en las diversas sociedades nacionales, a la necesidad de poner fin a un arreglo institucional que se ha tornado irrelevante o disfuncional)?

Identificar los ejes de construcción del diálogo, la concertación y la política exterior del Mercosur, dar cuenta de sus dimensiones convergentes y de sus regularidades, constituye un aspecto crucial en la tarea (intelectual y política) de construir las bases de una política internacional de signo sudamericano.

De un modo increíble, el proceso de conformación del espacio político sudamericano es exactamente contemporáneo del de la redacción de esta tesis, circunstancia que subrayo a favor del tratamiento más indulgente posible de la misma. En efecto, mis cursos del doctorado concluían en la Universidad del Salvador en el terrible año 2002, en medio de una profunda crisis en la región, que afectó dramáticamente a la Argentina y al Uruguay. El mismo proceso de trabajo de campo y redacción de una tesis sobre la convergencia y el diálogo políticos, que muchos de mis entrevistados negaban radicalmente ¡se daba en medio del más intrincado tramo del trayecto mercosureño, un contexto de reacciones unilaterales y de aflojamiento de las disciplinas comunitarias, en el que muchos extendían el certificado de defunción del Mercosur! Se daba también en el marco de inciertas y decisivas negociaciones externas, cuyos escenarios eran la Ronda de Doha, la definición del ALCA y el acuerdo interregional con la Unión Europea.

La aceleración histórica del proceso de integración regional desde el 2002 es, en efecto, impresionante; cierta demora en la conclusión de la tesis me permite dar cuenta en su borrador final (primer semestre del 2006) de la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004), surgida del encuentro del Mercosur y Chile y de la Comunidad Andina de Naciones y del salto cualitativo experimentado por el Foro de Consulta y Concertación Política del Mercosur, devenido en mecanismo de concertación política de la Unidad Sudamericana (2005). Al mismo tiempo, asoma un nuevo rol para la Asociación Latinoamericana de Integración, como secretariado del Espacio de Libre Comercio de la región latinoamericana en su conjunto. Y, hecho novedoso, Venezuela se integra al bloque del Sur, fortaleciéndolo, a la vez que abriendo nuevas y complejas perspectivas de análisis.

Mientras tanto, el ALCA ha desaparecido del horizonte, sustituido por problemáticos acuerdos bilaterales de libre comercio, mientras que los resultados de la Ronda de Doha y del acuerdo interregional con Europa, siguen siendo inciertos.

Al concluir la redacción de este trabajo, el conflicto bilateral entre los gobiernos de la Argentina y el Uruguay por la construcción de las plantas procesadoras de celulosa no acaba de ser resuelto satisfactoriamente, circunstancia que exhibe, precisamente, la complejidad del proceso de convergencia, a veces invisible en el día a día, pero aun así efectivo y operante en la perspectiva internacional y en el mediano y largo plazos. Una vez concluido este manuscrito, el dinamismo del proceso seguramente nos permitirá, con la ayuda de Dios, ser testigos de nuevos desarrollos.

Expresar la fuente y el origen de los propósitos y preocupaciones (tanto intelectuales como políticas) de esta investigación, como lo señala Maxwell (1996) y lo desarrollamos en el capítulo sobre la metodología de este estudio, constituye un imperativo de la necesaria honestidad intelectual y de la ética de la investigación. Expresar los propósitos manifiestos y latentes de un estudio puede ser de gran ayuda para potenciar la vigilancia de los sesgos introducidos por el investigador en el estudio desarrollado. Supone además compartir con el desprevenido lector, un orden de preocupaciones y de problemas, en el que se inserta el análisis propuesto.

Sin embargo, el tipo de contribución que este estudio puede proveer a esas u otras preocupaciones intelectuales y políticas, es extremadamente modesto y está necesariamente acotado a los límites de la disciplina de la investigación en el campo de las relaciones internacionales y de las ciencias sociales en general.

Nuestro objetivo ha sido más bien, el de componer un estudio fundado rigurosamente en un esquema conceptual y metodológico, propio de la investigación social, pasible de un debate pluralista tanto en términos teóricos como metodológicos, separando

como Weber⁴, al político y al científico, antes que el de abonar nuestras propias tesis o preferencias de política internacional.

El resultado seguramente es dual: por un lado, ratifica intuiciones y convicciones y la esperanza legítima de alcanzar la profundización y la ampliación de la integración sudamericana; pero por otro lado, impone el desapasionamiento, permite identificar contextos en extremo problemáticos, genera nuevas preguntas, aumenta el rango de las cuestiones inciertas, que deberían ser sometidas a escrutinio y análisis.

Estimo que, más allá de su modestia, ése es en suma el tipo de contribución que mejor puede ayudarnos en la construcción de una sociedad regional integrada, capaz de un activo rol internacional y de asumir su más alto destino: la construcción, en plazos históricos razonables, de un estado democrático confederal, de base continental, en un mundo multipolar; un mundo que deseamos organizado en torno al diálogo internacional, la multiculturalidad, el desarrollo y la paz.

Parque Rodó, Montevideo, 14 de julio de 2006.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

⁴ Weber, Max (1981) *El Político y el Científico*. Madrid: Alianza Editorial.

Presentación.

Justificación del estudio.

Objetivos y Unidad de investigación.

Preguntas de investigación.

Variables y Sistema de hipótesis.

Justificación del estudio.

King, Keohane y Verba (2005: 26) establecen dos criterios con los que los proyectos de investigación deberían cumplir para dar cuenta de su relevancia. El primer criterio, sería el de plantear una pregunta dotada de alguna importancia para la gente, trayendo al análisis un tema significativo para la vida de las personas. El segundo criterio sería según estos autores, el de que tal proyecto debería hacer una contribución concreta en un área académica definida *"aumentando la capacidad colectiva de dar explicaciones científicas verificables a algún aspecto del mundo real"*.

El grado en que un proyecto de investigación o una investigación concretos cumplen efectivamente con tales criterios es seguramente materia de análisis.

Para millones de latinoamericanos que viven en Sudamérica y para doscientos treinta millones de habitantes y ciudadanos de los Estados Parte del Mercosur, no es totalmente irrelevante, el grado en que este bloque regional establezca sus mecanismos de coordinación política, resuelva los temas de infraestructura que podrían expandir dramáticamente las capacidades productivas de la región y celebre acuerdos políticos y económicos con todas las regiones de la tierra, algo que muy difícilmente pudiera haber sido pensado al comienzo de la década de 1980, incluso por parte de sus estados más fuertes, potencias medianas en el concierto internacional. El diálogo, la concertación política y el relacionamiento externos, en el ámbito sudamericano y latinoamericano y en el ámbito global, parecen ser en consecuencia, temas de análisis dotados de alguna relevancia.

El segundo criterio resulta de naturaleza menos unívoca; en efecto ¿cuándo es posible decir que se lo ha satisfecho? Si comenzamos por sus notas menos exigentes, a saber: el aporte de una contribución concreta en un área académica definida, toda investigación podría satisfacer el segundo criterio. Sin embargo, el mismo requiere

para cumplirse plenamente que se haya *"aumentado la capacidad colectiva de dar explicaciones científicas verificables a algún aspecto del mundo"*.

Normalmente, una tesis de doctorado supone un nivel de reflexión y de investigación capaces de crear conocimiento y de expandir el estado del arte en un área del cuerpo general de la ciencia. Aunque no podemos suponer a priori que hemos satisfecho tal exigencia (mucho más cualitativa) del segundo criterio antes expuesto, hemos intentado en el proceso de elaboración de esta investigación sistematizar, describir y explicar un aspecto de la realidad del Mercosur que suele ser mencionado de manera genérica, pero cuyos elementos concretos no se habían presentado antes de manera organizada y en base a un esfuerzo de discusión teórica.

En efecto, pese a la indudable importancia que el proceso de integración regional posee para nuestras sociedades, pese a la excelencia de los centros de investigación académica consagrados en la región al estudio de las relaciones y la política internacionales y al inmenso estado del arte sobre el Mercosur, que registra contribuciones de descollantes investigadores, el proceso de concertación política en el bloque, ha sido objeto sólo de revisiones parciales. También es necesariamente parcial la que en esta investigación hemos ensayado. En todo caso, el estudio ha intentado dar cuenta de un conjunto de dimensiones teóricas y de elementos empíricos relativos al diálogo político y al relacionamiento externo en el Mercosur.

Las perspectivas de la economía internacional y del derecho sobre el Mercosur dominan una parte sustancial de la literatura en el área, con contribuciones extremadamente jerárquicas; otro tanto puede decirse del aporte de las relaciones internacionales que, con ser sustantivo, asume un conjunto demasiado vasto de problemas y temas de la agenda de investigación.

Una dimensión temporal debe ser asimismo, señalada: los procesos de constitución del diálogo político y del relacionamiento externo, sólo comienzan a ser plenamente visibles, a partir del Protocolo de Ouro Preto (de fecha 17 de diciembre de 1994), cuando el Mercosur se define como una persona jurídica y como una organización internacional y, en especial, desde los inicios de las negociaciones interregionales con la Unión Europea, un proceso que abarca solamente la última década. Por otra parte, el contenido de esta década pasada es rico en múltiples experiencias, incluidas algunas dramáticas.

El objeto mismo de la investigación es pues de muy reciente constitución, si es que está plenamente constituido. Ello ha sido a la vez un obstáculo de la investigación, pero también una de sus fortalezas, en tanto nos ha puesto en mejor situación relativa para ofrecer algunas respuestas, al menos descriptivas (y esperamos que también

interpretativas) en la comprensión de las importantes dimensiones de convergencia política en el Mercosur.

En última instancia, no nos corresponde a nosotros la evaluación de la contribución de este trabajo a la "*capacidad colectiva de brindar explicaciones científicas verificables*". Digamos, en todo caso, que la lógica subyacente en este estudio, más allá de sus limitaciones, ha sido la de intentar aproximarse a esa exigencia, a través de la investigación académica en el campo de las relaciones internacionales. En ese esfuerzo hemos intentado combinar, no solamente la revisión lo más exhaustiva posible del estado del arte en la materia y de los marcos teóricos disponibles, sino también un esfuerzo por contar con control empírico suficiente, a través de entrevistas a expertos, del análisis de un universo definido de documentos oficiales y del rastreo de algunas bases de datos.

Objetivos y Unidad de investigación.

Originalmente, el objetivo general del trabajo apuntaba al estudio de algunos elementos de convergencia y divergencia de la política exterior de las naciones del Mercosur, con especial referencia a algunos ejes teóricos, en el período 1992-2002.

Como partes analíticas de este objetivo general, se apuntaba a identificar obstáculos estructurales a la coordinación en materia política y en aquellos aspectos económicos de alta importancia política, a la vez que identificar dimensiones claves de convergencia formal y sustantiva de la política exterior de los países socios. Como resultado, se apuntaba a describir y explicar el *perfil de convergencia* (esto es el grado de congruencia y alineamiento de la política exterior de los países socios).

El problema de investigación, formulado de manera sintética, podía expresarse entonces en su versión original, como el análisis de las condiciones de posibilidad y de realización de una política exterior común en el MERCOSUR, una cuestión que precedía a la investigación y que, en consecuencia, podía llegar a carecer de elementos de referencia empírica, reduciendo al estudio a un ensayo de teoría política, perfectamente válido, pero desprovisto de mayores vinculaciones con el proceso de integración regional.

Originalmente entonces, la vía más idónea para avanzar en el propósito de la investigación era la de una comparación de las políticas exteriores nacionales en el período de vigencia del Mercosur, un ejercicio que sin perjuicio de su interés y potencialidad, aparecía como de difícil ejecución, en la medida en que implicaba la realización y síntesis de varios estudios en uno, a la vez que alargaba de manera indefinida el plazo de ejecución de ese proyecto.

Por otra parte, más allá de la caracterización de los perfiles de las políticas exteriores nacionales, el resultado de tal estudio no garantizaba la adecuada descripción y comprensión de la política exterior en el Mercosur, entendida como el proceso y los mecanismos de concertación política y diplomática en el bloque, incluidas sus acciones de relacionamiento externo. El objeto de estudio resultó ser en definitiva, una vez acotado conceptualmente, la política exterior en el Mercosur (la política exterior de los cuatro Estados Parte y asociados, en su aspecto mercosureño y del Mercosur mismo, como organización internacional). El período bajo estudio es el de la vigencia del Mercosur, desde la celebración del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, hasta la conclusión de la actual Secretaría pro tempore argentina (primer semestre de 2006). El objeto de investigación queda acotado entonces a un conjunto de decisiones y actos de política exterior, que se busca describir, comprender y en la medida de lo posible explicar y relacionar desde el punto de vista teórico.

Por lo tanto, se trata de actos y definiciones de política exterior que definen una parte de lo que ha sido llamado el Mercosur político, o los mecanismos de diálogo y concertación políticos del bloque, incluidos sus dispositivos de relacionamiento externo. El Mercosur político constituye en realidad un objeto teórico y empírico aun más amplio, que incluye numerosos dispositivos y sectores del Mercosur, que regulan materias muy diversas de la acción gubernamental, a menudo vinculadas fuertemente a la política interna y al Mercosur ciudadanos. Aunque también en ellas es posible encontrar un alto grado de convergencia, abarcarlas de manera válida en un solo estudio, implicaba también diluir el foco central de la investigación, centrado en las relaciones internacionales y en la política exterior.

De este modo, de la cuestión primordial de caracterizar o no la existencia de cierto perfil de convergencia o divergencia (el grado de acercamiento o alejamiento de una política exterior común, comparable a la también problemática política comercial común, y con base en estudios nacionales separados y comparados), se asumió la decisión de analizar el perfil de convergencia y concertación políticos dados, tal como pudieran surgir de la revisión empírica de las acciones del Mercosur, en términos del estado del arte conceptual y del rico debate teórico y político generado en una década y media acerca de este proceso, el más ambicioso de los procesos de integración regional en la historia de América Latina.

Es decir, que el análisis de la política exterior no estaría referido solo o principalmente a las políticas exteriores nacionales, sino que las decisiones políticas, nacionales o mercosureñas, de contenido regional o externo serían analizadas con foco en una

dimensión teórica y empírica fundamental: el diálogo político, la concertación y el relacionamiento externo del bloque.

Preguntas de investigación.

Las *preguntas de investigación* originalmente planteadas, incluían algunas de las siguientes: ¿Es posible una política exterior común en el MERCOSUR? ¿Es posible la construcción del Mercosur, más allá de la integración comercial? ¿Qué formas de integración, más allá de la integración comercial, son posibles? ¿Es necesaria, posible o deseable una coordinación macropolítica y macroeconómica más amplia? ¿Qué limitaciones reducen la posibilidad de políticas externas convergentes? ¿Cuáles son las convergencias y divergencias en los procesos de construcción de la política exterior en las naciones del Mercosur? ¿Cuál es el grado de convergencia o divergencia de los contenidos de la política exterior, en algunos temas claves para el destino del bloque? ¿Qué modelos teóricos del campo internacional podrían servir de referencia en la comprensión de ese desafío y en la construcción de una política exterior común?

En su fase más elaborada, una vez acotado conceptual y empíricamente, las preguntas de investigación las mismas se reformularon parcialmente, incluyendo algunas de las siguientes: ¿es posible una política exterior común en el Mercosur? ¿existe tal política, o en su defecto, elementos institucionales o políticos que permitan identificar el núcleo de una política exterior común? ¿ha existido convergencia y concertación políticas en el Mercosur, o predomina un perfil de abierta divergencia, incluso de heterogeneidad o enfrentamiento entre las posiciones internacionales de sus actores, en especial la Argentina y el Brasil? ¿Qué elementos de concertación y diálogo político se han revelado viables y cuales son sus resultados en términos de posiciones comunes más -o menos comunes- y de relacionamiento externo.

¿Qué aspectos del orden internacional vigente y del proceso regional reciente constituyen variables relevantes e incidentes en la política externa en el Mercosur? ¿Cómo comprender y explicar el proceso en términos teóricos, sin abdicar de un esquema complejo y multidimensional?

Más allá del grado de respuesta que estas preguntas hayan recibido en esta investigación, o puedan recibir en el futuro en otras, las mismas operaron como la guía fundamental para establecer la pertinencia y relevancia de los marcos teóricos y aportes conceptuales discutidos y para operar en términos del trabajo de campo. A lo largo del proceso, estas preguntas permitieron una mayor concentración y una mejor

focalización en cuestiones clave, frente al riesgo y/o la tentación de incluir en la investigación demasiadas dimensiones o unidades de análisis⁵.

Variables y Sistema de hipótesis.

Variables. Como se verá al revisar el marco conceptual de este trabajo, un conjunto de dimensiones teóricas resultan relevantes a los efectos de iluminar y guiar el estudio de la política exterior en el Mercosur.

El foco del estudio de la política exterior está puesto en dos dimensiones de la política externa: el diálogo político y en el relacionamiento externo y no sólo en la dimensión económico-comercial de la integración del Mercosur (política comercial común).

Las variables bajo estudio son el contenido de las decisiones y los actos de política exterior (referidos en especial a aquellas dimensiones de especial valor estratégico, en términos de la consolidación de la estructura regional y en términos de la relación del bloque con otros actores internacionales); estas variables o dimensiones más específicas, pueden incluirse en tres grandes aspectos que emergen del marco conceptual:

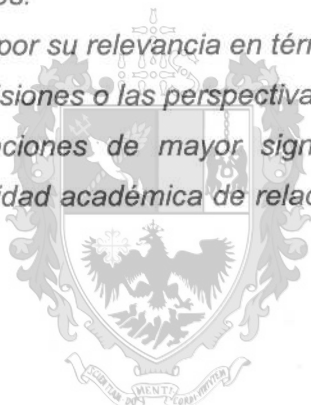
- 1) En primer lugar la cuestión de los valores y principios de la política exterior en el Mercosur, en gran medida resultantes de los valores y principios que guían las políticas exteriores latinoamericanas en general y de los miembros del bloque en particular, pero que resultan especialmente subrayadas en las formulaciones políticas del Mercosur; este aspecto remite a una cuestión central en términos teóricos constructivistas, como lo es la de la percepción individual y recíproca en la interacción de los países miembros del Mercosur entre sí y en la interacción del Mercosur con otros estados o grupos de estados.*
- 2) En segundo lugar, cabría referirse al contenido específico de los actos y decisiones propios del diálogo político en el Mercosur, a los efectos de su caracterización temática, del tipo de relaciones que el bloque regional diseña a partir de la inclusión /exclusión de determinados temas y posiciones en sus pronunciamientos de política exterior.*

⁵ Acerca de la ayuda que representa la especificación de las preguntas de investigación en relación con la decisión sobre cuáles aspectos del problema van a enfocarse y a través de qué métodos, dicen Strauss y Corbin:

".....necesitamos una pregunta o preguntas de investigación que nos den la flexibilidad y libertad para explorar un fenómeno en profundidad (...) la amplitud de la pregunta inicial va progresivamente estrechándose y focalizándose durante el proceso de investigación, al ir descubriendo la relevancia o irrelevancia de los conceptos y sus relaciones". Strauss y Corbin, (citadas por Valles, 2003)

3) En tercer lugar, una tercera agrupación de variables, es la relacionada con el Mercosur, en tanto uno de los pilares de la política sudamericana y un actor global en las relaciones internacionales mundiales; podríamos denominar a esta variable, como la variable de las perspectivas globales, que incluye la forma en que el Mercosur interactúa en la dimensión extra-regional. Otras variables posibles: el proceso de toma de decisiones en política exterior, el "estilo diplomático" que conduce e implementa la política exterior, la elaboración de la agenda, la existencia o inexistencia de socios especiales, dentro y fuera del bloque, y la interacción con ellos, constituyen variables relevantes, que en algún momento integraron el proyecto de investigación. Desdichadamente, un estudio con tantas dimensiones o variables relevantes, se hubiera traducido en un diseño complejo y costoso, con requerimientos de control empírico decididamente mucho más complicados, si acaso abordables.

El estudio sí ha podido considerar, por su relevancia en términos de concepción y guía de la política, los paradigmas, las visiones o las perspectivas interpretativas principales que los estudiosos y las publicaciones de mayor significación han elaborado y propuesto, en el seno de la comunidad académica de relaciones internacionales en la región.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Hipótesis. La hipótesis central que guió el trabajo fue que la política exterior en el Mercosur posee un alto grado de convergencia (definida ésta como la progresiva articulación y alineamiento de sus valores y principios, de sus mecanismos de diálogo y concertación y de la elaboración de su agenda, posicionamiento, perspectivas e intereses globales) mayor de lo que podría suponerse a la luz de los resultados actuales y de las controversias y debates “existenciales” (al decir de Félix Peña) que han signado el proceso de integración regional en curso.

Esta hipótesis aparece desafiada (y eventualmente falsada) por la situación de debilitamiento del proceso, a partir de las crisis regionales inauguradas en 1999, y por el hecho de que el sentido común, alimentado por el debate político local, los *media*, la opinión pública y aun el comportamiento de las cancillerías del bloque, parece a veces suministrarnos la percepción de que el proyecto mercosuriano posee escasa fluidez o se encuentra paralizado y en crisis, cuando no moribundo.

Una de las ideas o supuestos centrales en el trabajo es que la integración regional constituye un proceso multidimensional, compuesto de diversas dinámicas y fases, que tienen su sustento, no solamente en términos de la fortaleza de los vínculos comerciales, (aunque ello resulte a la larga vital para la sustentabilidad de la Unión Aduanera), sino –apelando a un análisis más integrado y complejo–, también en términos de identidades, percepciones, intereses compartidos y por lo tanto, en expresiones de convergencia y articulación políticas.

La dimensión económica, aunque interesa de manera central a la viabilidad del proceso de integración, no existe al margen del contexto internacional, regional y global; no constituye la única dimensión, sino una dimensión clave que interactúa con otras, entre ellas con los aspectos institucionales, con cuestiones de seguridad, con los desafíos del proceso de globalización, que involucran perspectivas complejas en un mundo –aunque hegemónizado– crecientemente multipolar.

Por otra parte, la dimensión económica supone cuestiones vinculadas a la política comercial y al desarrollo de la zona de libre comercio y de la unión aduanera, pero también el concepto de una economía política compleja, que incluye también cuestiones tan decisivas como la integración física y de infraestructura, hacia adentro de la región y hacia fuera, el diálogo interregional.

Una hipótesis de naturaleza epistemológica, que hasta cierto punto emerge de- (pero también se confunde con el propio marco conceptual empleado) es que el abordaje del

objeto de estudio demarcado sólo puede ser intentado desde la perspectiva de la complejidad⁶, concibiendo a las relaciones internacionales como un producto social y cultural⁷ en las que interactúan consideraciones de seguridad, poder e interés, pero también perspectivas ideacionales, concepciones culturales y experiencias subjetivas. En esas relaciones internacionales, en las que pesan concepciones culturales y perspectivas políticas múltiples, también operan actores y regímenes internacionales y agendas de política y de investigación. En suma, y aun reconociendo el carácter de *mainstream* que poseen las perspectivas realistas en la conformación del campo de las relaciones internacionales, este trabajo intenta alimentarse de las interacciones entre esas perspectivas y las propiamente idealistas. La teoría de las relaciones internacionales contemporánea resulta de un diálogo y de un intercambio de elementos teóricos potentes, más que de la afiliación canónica a una única perspectiva, no importa cuan inadecuada resulte ser en su aplicación a cierto rango de problemas.

En este sentido, la perspectiva del constructivismo, expresada en los trabajos de autores tan relevantes como Alexander Wendt (1992, 1995, 1999), entre otros, nos parece insoslayable, como expresión, ante todo, de un talante teórico, hábil para el abordaje multidimensional de cuestiones complejas.

El trabajo parte también de una hipótesis que posee una base histórico-contextual: la de que el proceso de constitución del Mercosur, a partir de la asociación estratégica de Argentina y Brasil, sólo ha sido posible con base en los márgenes de autonomía y actividad regionales desplegados por las naciones del continente sudamericano y México, en la década previa al Acta de Buenos Aires, desde el Consenso de Cartagena (1978)⁸. Más que en referencia a ese proceso histórico previo, la hipótesis podría formularse en relación a la fase contemporánea de la integración, diciendo que el proceso del Mercosur, posee una intrínseca dimensión política, que resulta un componente estructural del proceso de conformación de la Unión Aduanera (UA). Entre ambas dimensiones, la económico-comercial (la política comercial común requerida por la UA) y la progresiva conformación de una política externa común, a través del diálogo político, la consulta y concertación de posiciones, existiría una relación de interdependencia ecológica.

⁶ Morin, Edgar (1994); Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2003)

⁷ Wendt, Alexander (1992, 1995, 1999)

⁸ Cfr. Boersner, Demetrio (1996) Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia. El fin del siglo: Latinoamérica en un mundo en transformación; pp. 255-282

Aunque se trata (como se lo justifica en este trabajo en varios pasajes y también en la sección correspondiente al diseño metodológico) de una hipótesis-guía, difícil de resultar confirmada o falsada de manera completa como si fuera la tradicional hipótesis de un diseño hipotético-deductivo, esta formulación nos resulta sumamente útil en orden al análisis que se pretende realizar.

Si esa hipótesis fuera plausible (más allá de que esta cuestión no forma parte de la investigación efectuada en este trabajo) ella implicaría también a la efectiva vigencia y consolidación de la Comunidad Sudamericana de Naciones como un componente estructural de la conformación del futuro Espacio de Libre Comercio latinoamericano (ELC) y un elemento central para el desarrollo positivo para América Latina de las negociaciones en la Ronda de Doha y en la Organización Mundial de Comercio.

Desde el punto de vista de la teoría de las relaciones internacionales la formulación hipotética central es que el proceso de integración en el Mercosur transita un camino de progresiva profundización y ampliación, propia de los desafíos estructurales de un mundo global, si no post-internacional. Ese proceso no está movido ante todo, por una lógica estado-céntrica fundada en consideraciones de seguridad, interés y poder, sino por *fuerzas profundas* de naturaleza social y cultural, que se reflejan en la progresiva constitución de una verdadera perspectiva regional, cuyo hito histórico central fue el pensamiento de CEPAL, desde entonces desarrollado y profundizado por diversas perspectivas teóricas. La praxis política natural a esa identidad político-cultural consolidada, se expresa en el proceso político de Cartagena a Cuzco⁹, un proceso en el que el elemento nuevo y decisivo es la conexión de los acuerdos y preferencias comerciales, con el diálogo, la concertación políticas y el relacionamiento externo de la región sudamericana, ya no solamente en dirección a los vectores tradicionales de Europa y de los Estados Unidos, sino en la perspectiva de un jugador global. Como lo destaca Methol Ferré, es la primera vez desde la Anficiónía bolivariana que América Latina se reencuentra y reconstituye como unidad. Ese solo hecho sería suficiente para ubicar la creación de la comunidad sudamericana como un hecho mojón y una importante novedad. El rol de la alianza argentino-brasileña en ese escenario resulta crucial, no solo por su importancia en términos productivos y de recursos, sino también porque ella permite articular a Brasil, uno de los países más populosos de la tierra, una potencia económica media y la potencia-núcleo en la región (por tanto, capaz de una participación moderada pero significativa en el juego global) con el conjunto

⁹ "Consenso de Cartagena" junio de 1984 y "Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana" Cusco, 8 de diciembre de 2004

sudamericano, en especial con el Cono Sur y con la Comunidad Andina de Naciones (CAN). A esa alianza se suma la de Venezuela.

El estudio de la política externa en el Mercosur, con sus dos componentes centrales de diálogo y convergencia políticos y de relacionamiento externos, se encuadra en este sistema de hipótesis y de relaciones, que la investigación permitió iluminar.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Marco conceptual.

Antecedentes.

Conceptos centrales y discusión de marcos conceptuales relevantes para el campo

Perspectivas latinoamericanas y cuestiones de política exterior.

La alianza argentino-brasileña y el Mercosur.

Antecedentes.

Conceptos centrales y discusión de marcos conceptuales relevantes para el campo.

A lo largo de esta sección del trabajo se presentan los conceptos y marcos conceptuales centrales que guían la investigación. Proviene de diversas fuentes o vertientes. Si bien algunos aspectos fueron adelantados en la presentación (cfr. supra), se trata de un amplio conjunto de estudios y de enfoques teóricos.

Sin pretender una enumeración taxativa o exhaustiva, se trata del "background" conceptual que hemos tenido presente, sin que ello implique que todos los aportes ligados a esas fuentes conceptuales tengan la misma pertinencia o potencialidad o hayan sido igual y directamente empleados.

Básicamente podemos mencionar a tres de estas vertientes principales:

- a) en primer lugar, los aportes latinoamericanos al campo de la política internacional, por sí mismos heterogéneos, provenientes del derecho, la historia, la matriz geopolítica y aun la filosofía y la política;
- b) en segundo lugar, los aportes clásicos de la teoría de las relaciones internacionales, en especial, entre ellos, las perspectivas emergentes de la teoría de sistemas y de la teoría de la integración; del realismo, el neorrealismo, el funcionalismo, la interdependencia compleja y el constructivismo, entre otras, que constituyen el acervo común de los estudios de relaciones internacionales;
- c) en tercer lugar, los aportes latinoamericanos más recientes del campo de las relaciones internacionales, con una particular referencia, no excluyente, a la perspectiva de la autonomía y a la revisión de una parte de la importante y multidisciplinaria producción académica relativa a los procesos de integración regional y al Mercosur.

Con base en un enfoque epistemológico general que recoge los aportes epistemológicos de la teoría de la complejidad de Morin (1994) y de otras perspectivas